

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS PHILIPPE LÉGER

8 päivänä lokakuuta 1998 *

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin esittämät, nyt käsiteltävänä olevat ennakkoratkaisukysymykset koskevat vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY¹ (jäljempänä direktiivi) tiettyjen säännösten tulkintaa sekä niiden pätevyyttä saastuttaja maksaa -periaatteen, suhteellisuusperiaatteen ja omistusoikeuden suojan kannalta.

Asiaan sovellettavat oikeussäännöt

2. Vuonna 1975 yhteisön lainsäädäntäelimet ryhtyivät toteuttamaan vesivarojen hallintaa koskevaa politiikkaa,² joka sisälsi muun muassa toimintaohjelman vesien suojelemiseksi pilaantumiselta. Direktiivi on osa tätä toimintaohjelmaa.

3. EY:n perustamissopimuksen 130 s artiklan nojalla annetulla direktiivillä pyritään vähentämään maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista ja estämään vastaisuudessa tällainen pilaantuminen (1 artikla).³

4. Direktiivin mukaan "pilaantumisella" tarkoitetaan sellaista maatalouslähteistä peräisin olevien typpiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön, jonka seuraukset aiheuttavat vaaraa ihmisten terveydelle tai haittaa eläville luonnonvaroille ja vesiekosysteemeille (2 artiklan j alakohta).

5. Jäsenvaltioiden on yksilöitävä ja määriteltävä komissiota varten pilaantumisalttiit vyöhykkeet (3 artikla) ennen *pakollista* toimintaohjelman laatimista eri pilaantumisalttiille vyöhykkeille tai niiden osille (5 artikla).

* Alkuperäinen kieli: ranska.

1 — EYVL L 375, s. 1.

2 — Ohjelman puitteissa annettiin erityisesti seuraavat neuvoston direktiivit: jäsenvaltioissa juomaveden valmistamisen tarkoitettujen pintaveden laatuvaatimuksista 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettu direktiivi 75/440/ETY (EYVL L 194, s. 26); uimaveden laadusta 8 päivänä joulukuuta 1975 annettu direktiivi 76/160/ETY (EYVL 1976, L 31, s. 1); jäsenvaltioissa sovellettavista juomaveden valmistamisen tarkoitettujen pintaveden määrittämismenetelmistä sekä näytteenotto- ja analysointituhydestä 9 päivänä lokakuuta 1979 annettu direktiivi 79/869/ETY (EYVL L 271, s. 44); juomaveden laadusta 15 päivänä heinäkuuta 1980 annettu direktiivi 80/778/ETY (EYVL L 229, s. 11) ja yhdyskuntavesien käsittelystä 21 päivänä toukokuuta 1991 annettu direktiivi 91/271/ETY (EYVL L 135, s. 40).

6. "Pilaantumisalttiilla vyöhykkeellä" tarkoitetaan jäsenvaltioiden direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti määrittelemiä vyöhyk-

3 — Kuten edellä nähtiin, myös yhdyskunnista peräisin olevien nitraattien aiheuttamaa pilaantumista on pyritty torjumaan direktiivillä 91/271/ETY.

keitä (2 artiklan k alakohta). Kyseessä ovat "kaikki [jäsenvaltion] alueen tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu 1 kohdan mukaisesti määriteltäviin vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista" (3 artiklan 2 kohta).

tukseen tarkoitetun veden suurimmaksi hyväksytyksi nitraattipitoisuudeksi on vahvistettu 50 mg/l (direktiivin 75/440/ETY muuttamisesta annetun direktiivin 80/778/ETY 7 artiklan 3 kohta).

7. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että "jäsenvaltioiden on määriteltävä pilaantuneet vedet ja sellaiset vedet, jotka voivat pilaantua, jos 5 artiklassa säädettyjä toimenpiteitä ei toteuteta, liitteessä I vahvistettujen perusteiden mukaan".

10. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus määritellä koko alueensa pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi. Tässä tapauksessa ne ovat velvollisia soveltamaan 5 artiklassa tarkoitettuja toimintaohjelmia koko alueellaan (direktiivin 3 artiklan 5 kohta).

8. Liitteen I A kohdan 1 alakohdassa säädetään, että "erityisesti juomaveden valmistukseen käytetty[ä] tai tarkoitettu[a] makei[ta] pintavesi[ä]" on pidettävä "pilaantuneina vesinä" muun muassa silloin, kun niiden "nitraattipitoisuus [on] suurempi tai [on] vaara, että se on suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY säädetään, jos tämän direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta".

11. Lisäksi pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyä ja niistä laaditun luettelon tarkistamista varten direktiivissä säädetään vesien laadunvalvontamenettelystä sekä typpiyhdisteiden vertailumittausten menetelmästä (direktiivin 6 artikla).

9. Direktiivi 75/440/ETY, jonka tarkoituksena on "suojella kansanterveyttä ja tätä varten tarkkailla juomaveden valmistamiseen käytettäväksi tarkoitettua pintavettä ja vedenkäsittelyä" (toinen perustelukappale), koskee "laatuvaatimuksia, jotka juomaveden valmistamiseen käytetyn tai tarkoitetun makean pintaveden — on täytettävä asianmukaisen käsittelyn jälkeen" (1 artikla). Ihmisten kulu-

12. Direktiivin 5 artiklassa mainittujen toimintaohjelmien tarkoituksena on vähentää ja estää maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttama vesien pilaantuminen. Niiden sisältämien toimenpiteiden on siis sovellettava tämän tyypin saastumisen torjuntaan. Tämän vuoksi direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään erityisesti, että "toimintaohjelmassa on otettava huomioon: a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot pääasiallisesti siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet"; saman säännöksen 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot velvoitetaan varmistamaan, että toimenpiteet

ovat asianmukaisia tilanteen kehityksen kannalta.

16. Ne voivat näin säätää toimenpiteistä, jotka ovat vähemmän ankaria. Liitteen III 2 kohdan a ja b alakohdassa säädetäänkin, että "jäsenvaltiot voivat kuitenkin:

13. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdassa täsmennetään, että toimintaohjelmissa on oltava direktiivin liitteessä III mainitut toimenpiteet. Toimenpiteitä ei luetella tässä tyhjentävästi, vaan riittää, kun todetaan, että niiden erityisenä tarkoituksena on säännellä maatalousmaiden viljelymenetelmiä ja että ne sisältävät yksityiskohtaisia määräyksiä muun muassa kausista, jolloin tietynlaisten lannoitteiden levittäminen on kielletty, lietelantasäiliöiden tilavuudesta sekä lannoitteiden maahan levittämisen rajoittamisesta ottaen erityisesti huomioon maaperän tilan, laadun ja kaltevuuden (liitteen III 1 kohta).

a) ensimmäisessä nelivuotisessa toimintaohjelmassa sallia jopa 210 kg typpeä sisältävän lantamäärän,

b) ensimmäisen nelivuotisen toimintaohjelman aikana ja sen jälkeen vahvistaa edellä tarkoitetuista määristä poikkeavat määrät. Nämä määrät on vahvistettava siten, että ne eivät vaaranna 1 artiklassa määriteltyjen tavoitteiden saavuttamista, ja ne on voitava perustella puolueettomin perustein, kuten esimerkiksi:

14. Lisäksi "näillä toimenpiteillä varmistetaan, että jokaisella tilalla tai jokaisessa karjankasvatusyksikössä maahan kunakin vuonna käytetyn karjanlannan määrä, mukaan lukien eläinten itsensä levittämä määrä, ei ylitä tiettyä hehtaarikohtaista määrää" (liitteen III 2 kohdan 1 alakohta) ja saman säännöksen 2 alakohdassa tarkennetaan vielä, että "tämä hehtaarikohtainen määrä vastaa lantamäärää, joka sisältää 170 kg typpeä".

— pitkät kasvuajat,

— suuria typpimääriä kuluttavat kasvustot,

15. Jäsenvaltioille on kuitenkin jätetty näiden toimenpiteiden täytäntöönpanossa tietty määrä harkintavaltaa.

— pilaantumisalttiin alueen suuri nettosademäärä,

— maaperät, joiden denitrifikaatiokapasiteetti on poikkeuksellisen suuri.

oltava liitteen II A kohdassa tarkoitetut määräykset (4 artikla).⁴

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

Jos jäsenvaltio sallii b kohdan mukaisesti poikkeavan määrän, sen on ilmoitettava asiasta komissiolle, joka tutkii määrän perusteltavuuden”.

17. Jäsenvaltiot voivat myös ryhtyä ankarampiin toimenpiteisiin. Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa todetaan, että ”jäsenvaltioiden on — toteutettava — tarpeellisina pitämäänsä lisätoimenpiteitä tai vahvistettuja toimia, jos toimintaohjelmien toteuttamisen pohjalta käy ilmeiseksi, että 4 kohdassa tarkoitetut toimenpiteet eivät ole riittäviä 1 artiklassa määriteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden on otettava näiden toimenpiteiden tai toimien valinnassa huomioon niiden tehokkuus sekä niiden kustannukset verrattuna muihin mahdollisiin ehkäiseviin toimenpiteisiin”.

18. Jotta yleinen suojelutaso kaikkien vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi voidaan varmistaa, jäsenvaltioiden on laadittava hyvän maatalouskäytännön ohjeet, joita maanviljelijät noudattavat *vapaaehtoisesti* ja joissa on

19. Maaseutuvaltaisesta East Angliasta olevat maanviljelijät Standley ym. ja Metson ym.⁵ ovat nostaneet High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionissa kanteen, jossa he vaativat kumoamaan kansallisten toimivaltaisten viranomaisten⁶ tekemät päätökset, joilla nämä määrittivät Waveneyjoen sekä sen sivujoet ”pilaantuneiksi makeiksi pintavesiksi” ja joilla nämä määrittivät tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuiksi ”pilaantumisalttiiksi vyöhykkeeksi” maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin.

20. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että määrittelyä suorittaessaan nämä viranomaiset yksilöivät ne tarkasti määritellyt vesialtaat, joiden kokonaisnitraattipitoisuus on yli 50 mg/l mukaan lukien kaikista pilaantumislähteistä peräisin olevat nitraatit. Tämän jälkeen ne yksilöivät ne tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu näihin vesiin, ja ottaen huomioon maa-alueiden käytön sekä kyseisten vyöhykkeiden ja vesialueiden muut ominais-

4 — Hyvän maatalouskäytännön ohjeissa on mainittava esimerkiksi kaudet, joina lannoitteiden levitys maahan ei ole aiheellista, sekä se, millä edellytyksillä lannoitteita voidaan käyttää jyrkillä rinteillä.

5 — Jäljempänä pääasian kantajat.

6 — The Secretary of State for the Environment, the Minister of Agriculture, Fisheries and Food, jäljempänä pääasian vastaajat.

piirteet ne arvioivat, vaikuttaako maatalous ”huomattavasti” havaittuun pilaantumistasoon.

21. Pääasian kantajat, jotka omistavat ja viljelevät maata näin määritellyllä pilaantumiselle altiilla vyöhykkeellä, kiistävät, että direktiivin säännöksiä voitaisiin soveltaa näin. Koska toimivaltaisella kansallisella viranomaisella on velvollisuus toteuttaa tätä vyöhykettä koskeva toimintaohjelma, pääasian kantajat väittävät, että heille tästä väistämättä aiheutuva maiden maatalouskäytön rajoittuminen on kohtuutonta. Tästä syystä he ovat nostaneet kanteen toimivaltaisessa kansallisessa tuomioistuimessa väittäen kansallisen viranomaisen rikkoneen yhteisön oikeutta. On kuitenkin huomautettava, ettei ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt tuomioistuin ole antanut minkäänlaisia tietoja Yhdistyneen kuningaskunnan direktiivin 5 artiklan perusteella tosiasiallisesti toteuttamista tai sen suunnittelemista toimenpiteistä.

22. Kansallinen tuomioistuin on hyväksynyt Englannin ja Walesin viljelijöiden kansallisen etujärjestön National Farmers' Unionin 7 pääasian kantajia tukevaksi väliintulijaksi tässä asiassa.

Ennakkoratkaisukysymykset

23. Katsoen, että riita-asian ratkaisu edellyttää asiaan soveltuvien yhteisön säädösten tulkintaa ja niiden pätevyyden arviointia, High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division on esittänyt seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Edellytetäänkö vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetussa neuvoston direktiivissä 91/676/ETY (jäljempänä nitraattidirektiivi), että jäsenvaltiot direktiivin 2 artiklan j alakohdan ja 3 artiklan 1 kohdan sekä liitteen I mukaisesti määrittelevät tietyt makeat pintavedet ’pilaantuneiksi vesiksi’ ja siis määrittelevät tämän direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa mainituiksi pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi kaikki tunnetut maa-alueet, joilta vesi valuu tällaisiin vesiin ja jotka aiheuttavat pilaantumista,

i) jos näiden vesien nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l (nitraattidirektiivin liitteesä I vahvistettu nitraattipitoisuus; ks. direktiivi 75/440/ETY) ja jäsenvaltio katsoo, että maataloudesta peräisin olevien tyyppiyhdisteiden päästöt ’vaikuttavat huomattavasti’ tähän kokonaisnitraattipitoisuuteen, ja jos näin on, voidaanko tätä katsantokantaa perustella sillä, että tällä jäsenvaltiolla on syytä katsoa maataloudesta peräisin olevien tyyppiyhdisteiden ylittävän

jonkin raja-arvon, määrän tai osuuden kokonaisnitraattipitoisuudessa, ja jos näin on, millaisen määrän tai osuuden voidaan katsoa 'vaikuttavan huomattavasti' pilaantumiseen; vai onko näin meneteltävä

- ii) ainoastaan, jos yksinomaan maataloudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt aiheuttavat näiden vesien yli 50 mg/l ylittävän nitraattipitoisuuden (eli ei oteta huomioon muiden lähteiden vaikutusta); vai

- ii) suhteellisuusperiaatetta; ja/tai

- iii) niiden henkilöiden omistusoikeuden suoja, jotka omistavat ja/tai viljelevät direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja maa-alueita, joilta vesi valuu makeisiin pintavesiin, eli vyöhykkeitä, jotka jäsenvaltiot sittemmin 3 artiklan 2 kohdan perusteella määrittelevät pilaantumisalttiiksi vyöhykkeiksi?"

Vastaus kysymyksiin

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- iii) jollain muulla perusteella, ja jos näin on, niin millä perusteella?

- 2) Jos kysymykseen 1 vastataan muutoin kuin edellä ii kohdassa esitetyllä tavalla, onko nitraattidirektiivi pätemätön (siltä osin kuin sitä sovelletaan makeisiin pintavesiin) sen vuoksi, että sillä loukataan

- i) saastuttaja maksaa -periaatetta; ja/tai

24. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin pyrki selvittämään, mitä direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa mainituilla "pilaantuneilla makeilla pintavesillä" tarkoitetaan. Tarkemmin sanoen se kysyy, onko silloin, kun alue määritellään pilaantuneeksi makeaksi pintavedeksi, välttämätöntä, että kyseisen veden yli 50 mg:n/l nitraattipitoisuus on peräisin yksinomaan maatalouslähteistä peräisin olevista typpiyhdistepäästöistä, vai riittääkö, että nämä päästöt "vaikuttavat huomattavasti" tähän pilaantumiseen. Jälkimmäisessä tapauksessa kansallinen tuomioistuin pyytää vielä täsmentämään, mikä merkitys on annettava ilmaisulle "vaikuttaa huomattavasti". Toisin sanoen yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään arvioimaan, onko tapa, jolla Yhdistyneen kuningas-

kunnan toimivaltaiset viranomaiset ovat täytäntöönpanneet direktiivin 3 artiklan 1 ja 2 kohdan, direktiivin vastainen.

25. Asiasta on esitetty kaksi vastakkaista näkemystä, nimittäin komission ja väliintulijoina olevien jäsenvaltioiden näkemys, jonka mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan esittämä tulkinta on oikea,⁸ sekä pääasian kantajien ja NFU:n näkemys.

26. Pääasian kantajat ja NFU katsovat, että mainittujen ministeriöiden kyseisessä määrittelyssä käyttämät kriteerit eivät vastaa direktiivissä asetettuja vaatimuksia. Niiden mukaan ”pilaantuneiksi makeiksi pintavesiksi” voidaan määritellä vain ne vedet, joiden 50 mg/l ylittävä nitraattipitoisuus on peräisin yksinomaan maataloudesta. Ne toteavat, että väite perustuu säädöksen tekstiin ja kyseisen direktiivin tavoitteisiin.

27. Pääasian kantajat ja NFU huomauttavat erityisesti, että niissä direktiivin säännöksissä, jotka koskevat pilaantumisaltiiden vyöhykkeiden määrittelyssä käytettävää menettelyä, ei lainkaan mainita ”huomattavaa vaikutusta” havaittuun pilaantumistasoon. Lisäksi NFU katsoo, ettei tämä ilmaisu ole riittävän täsmällinen.

28. Pääasian kantajat huomauttavat vielä, että kun yhteisön lainsäätäjä on direktiivin 2 artiklan j alakohdassa määritellyt käsitteen ”pilaantuminen”, se on nimenomaisesti tarkoittanut sillä ainoastaan ”maatalouslähteistä peräisin olevien tyyppiyhdisteiden päästämistä suoraan tai epäsuorasti vesiympäristöön” ja pyrkinyt näin antamaan sille yksiselitteisen merkityksen. Näin ollen aina, kun tähän ilmaisuun viitataan direktiivin säännöksissä ja erityisesti sen 3 artiklan 1 kohdassa, sillä tarkoitetaan ainoastaan ”yksinomaan maatalouslähteistä peräisin olevien tyyppiyhdisteiden päästämisestä” aiheutuvaa pilaantumista.

29. Pääasian kantajat ja NFU väittävät lopuksi, että koska säädöksellä pyritään vähentämään ja estämään maataloudesta peräisin olevista nitraateista aiheutuvaa pilaantumista, tämän tavoitteen toteuttamisen välttämättömänä edellytyksenä on se, että toteutettavat toimenpiteet koskevat yksinomaan maataloudesta peräisin olevien tyyppiyhdisteiden aiheuttamaa pilaantumista.

30. Toissijaisesti NFU esittää, että pilaantuneiksi makeiksi pintavesiksi määriteltäisiin ne vedet, joiden kokonaisnitraattipitoisuus on yli 50 mg/l ja joiden kokonaispitoisuuteen maataloudesta peräisin olevat tyyppiyhdistepäästöt ”vaikuttavat ratkaisevasti”. Se myöntää kuitenkin, että tämäkin määritelmä on epätasällinen.

31. Pääasian vastaajat, kuten väliintulijoina olevat jäsenvaltiotkin, katsovat puolestaan,

⁸ — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

että Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tulkinta direktiivistä on oikea. Tästä seuraa, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa mainituilla "pilaantuneilla vesillä" tarkoitetaan juomavesivarastoina käytettyjä makeita pintavesiä, joiden nitraattipitoisuus on yli 50 mg/l ja joiden kokonaisnitraattipitoisuuteen maataloudesta peräisin olevat nitraattipäästöt vaikuttavat huomattavasti.

32. Ne tähdentävät, ettei liitteen I A kohdan 1 alakohdassa millään tavoin edellytetä, että 50 mg/l ylittävän nitraattipitoisuuden todetaan olevan peräisin "yksinomaan" maatalouden päästöistä.

33. Pääasian vastaajat huomauttavat, että direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on täytettävä neljä peräkkäistä velvoitetta, jotka ovat "pilaantuneiden vesien" määrittäminen, pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittäminen ennen toimintaohjelmien laatimista ja lopuksi näiden toimintaohjelmien toteuttaminen. Ne toteavat, että velvoite ottaa huomioon se, kuinka suuri osa typpi yhdistepäästöistä on peräisin maataloudesta ja kuinka suuri osa muista lähteistä, on asetettu vasta erityisten pakollisten toimintaohjelmien laatimisen yhteydessä (5 artiklan 3 kohdan a alakohta). Ne päättävät tästä, ettei tätä velvoitetta ole muissa mainituissa vaiheissa.

34. Pääasian vastaajat toteavat, että pääasian kantajien esittämä tulkinta on ristiriidassa direktiivin 3 artiklan 5 kohdan kanssa, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus olla määrittelemättä "pilaantuneita vesiä", jolloin direktiivissä edellytetään, että koko jäsenvaltion alue määritellään nitraattipäästöille alttiiksi vyöhykkeeksi, vaikkei veden nitraattipitoisuus koko tällä alueella ylittäisikään 50 mg/aa/l. Tästä syystä ne katsovat, että antaessaan jäsenvaltioille mahdollisuuden olla määrittelemättä pilaantuneita vesiä yhteisön lainsäätäjä on selkeästi ilmaissut, ettei pidä määrittämisestä välttämättömänä omistusoikeuden suojan tai yhteisön oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden kannalta.

35. Lisäksi ne katsovat, että yksinomaan maataloudesta peräisin olevien typpi yhdisteiden määrittämisessä törmättäisiin vakaviin tekniisiin vaikeuksiin.

36. Lopuksi pääasian vastaajat katsovat, että direktiivin tarkoitus vaarantuisi, jos kaikki ne tilanteet, joissa maatalouden päästöt vaikuttavat ratkaisevasti pilaantumiseen mutteivät ole sen ainoita aiheuttajia, suljettaisiin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Asian tarkastelu

37. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan⁹ tulkittaessa yhteisön lainsäädännön tiettyä säännöstä on tutkittava kyseisen säännöksen sanamuotoa ja määriteltävä sen järjestelmän tavoitteet, johon tämä säännös liittyy.

38. Niin kyseisen direktiivin sanamuodosta kuin sen tarkoituksestakin ilmenee, ettei ”pilaantuneiden vesien” ja pilaantumisalttiiden vyöhykkeiden määrittelyvaiheessa edellytetä, että pilaantuminen aiheutuu *yksinomaan* maataloudesta peräisin olevista nitraateista.

39. Muistutettakoon, että liitteen I A kohdan 1 alakohdan mukaan juomaveden valmistukseen käytettyjä tai tarkoitettuja makeita pintavesiä on pidettävä ”pilaantuneina vesinä”, jos niiden ”nitraattipitoisuus [on] suurempi tai [on] vaara, että se on suurempi kuin *direktiivissä 75/440/ETY* säädetään, jos tämän direktiivin 5 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä ei toteuteta”.¹⁰

40. Kyseinen nitraattipitoisuus on, kuten tiedetään, 50 mg/l. Siihen, mistä kyseisten nit-

raattipäästöjen olisi oltava peräisin, ei ole otettu minkäänlaista kantaa eikä varsinkaan ole todettu, että pilaantuminen on ”*yksinomaan*” maatalouskäytäntöjen aiheuttamaa.

41. Katsonkin, että jos pakollisten toimenpiteiden toteuttamisedellytyksenä olisi edellä mainitun edellytyksen täyttyminen, yhteisön lainsäätäjä olisi siitä maininnut. Näin yhteisön lainsäätäjä menetteleekin, mistä on osoitussena esimerkiksi 5 artiklan 3 kohdan a alakohta, jossa todetaan, että ”toimintaohjelmassa on otettava huomioon:

a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot pääasiallisesti siitä, mitkä ovat maataloudesta ja muista lähteistä peräisin olevien typpimäärien osuudet”.

42. Tästä säännöksestä ilmenee lisäksi selkeästi, että maataloudesta peräisin olevien typpiyhdistepäästöjen rajoittaminen on tarpeen silloinkin, kun nitraattien aiheuttama pilaantuminen ei aiheudu yksinomaan maatalouskäytännöistä.

43. Lisäksi katson, että määritellesään liitteen I A kohdan 1 alakohdassa liialliseksi katsonansa nitraattipitoisuuden ilmaisulla ”suurempi kuin direktiivissä 75/440/ETY säädetään” sen sijaan, että olisi nimenomai-

9 — Ks. esim. asia C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4161, 47 kohta).

10 — Kursivointi tässä.

sesti todennut kyseiseksi raja-arvoksi 50 mg/l — joka mainitaan nimenomaisesti liitteen I A kohdan 2 alakohdassa ¹¹ — yhteisön lainsäätäjä pyrki tähdentämään, että *säädöksen tarkoituksena on kansanterveyden suojele* ja että näin ollen suurin sallittu taso on 50 mg/l mukaan lukien kaikki nitraattijäämät niiden alkuperästä riippumatta.

44. Muistutettakoon, että direktiivin 75/440/ETY muuttamisesta annetun direktiivin 80/778/ETY 7 artiklan 3 kohdan mukaan suurin sallittu nitraattipitoisuus ihmisten kulu- tukseen tarkoitettussa vedessä on 50 mg/l. Nit- raattipäästöjen alkuperää ei ole täsmennetty, koska tämän tason ylittävä nitraattipitoisuus vaarantaa ihmisten terveyden riippumatta siitä, mistä ne ovat peräisin.

45. Tämä 50 mg:n/l suuruinen raja-arvo täyttää kansanterveyden suojelulle asetettavat vaatimukset (direktiivin 75/440/ETY 1 artik- la) ja vastaa raja-arvoa, jonka noudattamatta jättäminen — olipa nitraattien aiheuttama pilaantuminen sitten peräisin maataloudesta tai teollisuudesta — aiheuttaisi vakavia seu-

rauksia kansanterveydelle. ¹² Kukaan ei kiistä näitä huomioita (eivät edes pääasian kanta- jat). ¹³

46. Viittaamalla direktiiviin 75/440/ETY yhteisön lainsäätäjä toisin sanoen muistuttaa jäsenvaltioita niiden velvollisuudesta huolehtia kansanterveyden suojelusta siten, että niiden on määriteltävä ”pilaantuneiksi vesiksi” ne juomaveden valmistukseen käytetyt tai siihen tarkoitetut makeat pintavedet, joiden nitraat- tipitoisuus ylittää sallitun tason eli 50 mg/l mukaan lukien kaikki nitraattijäämät niiden alkuperästä riippumatta.

47. Lopuksi katson kuten pääasian vastaa- jatin, että pääasian kantajien esittämä tul- kinta on ristiriidassa direktiivin 3 artiklan 5 kohdan kanssa. Muistutettakoon vielä, että tässä säännöksessä jäsenvaltioille annetaan

11 — Tässä säännöksessä todetaan, että direktiivin 91/676/ETY 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina pilaantuneina vesinä pidetään pohjavesiä, jotka sisältävät tai on vaara, että ”ne sisäl- tävät yli 50 mg/l nitraatteja, jos 5 artiklassa tarkoitettuja toi- menpiteitä ei toteuteta”.

12 — Ks. komission raportti neuvostolle ja Euroopan parlamen- tille vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nit- raattien aiheuttamalta pilaantumiselta annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY toimeenpanosta (KOM(97) 473 lopullinen, s. 4, jäljempänä raportti). Huomautettakoon muuten, että Maailman terveysjärjestö ryhtyi päivittämään juomaveden nitraattien ja nitriittien ohjearvoja huhtikuussa 1997 ja tässä yhteydessä se päätti säilyttää raja-arvona 50 mg/l perustellen sitä viimeisimmällä tieteellisellä tutkimusaineis- tolla (ibid., alaviite sivulla 4).

13 — Raportin mukaan juomavedessä olevat nitraatit muodostavat terveysongelman siitä syystä, että ”nitraatit muuttuvat nope- asti nitriiteiksi elollisissa organismeissa ja että nitriittien pää- asiallinen vaikutus on hemoglobiinin hapettuminen methemoglobiiniksi, joka ei sovellu hapen kuljetukseen. Tästä seuraava hapensaannin väheneminen ilmenee methemoglo- biana, joka uhkaa erityisesti alle kuuden kuukauden ikäisiä vauvoja. Koska tämä ilmiö on havaittu vain selvästi yli 50 mg:n/l pitoisuuksissa, voidaan katsoa, että tämä raja-arvo takaa riittävän suojan. Lisäksi nitriitit reagoivat vatsalaukussa tiettyjen yhdisteiden kanssa muodostaen ainesosia, joiden osalta on voitu osoittaa, että ne synnyttävät syöpää monissa eläinlajeissa, mikä antaa aiheutta epäillä, että niillä voi olla yhteys myös ihmisen syöpään”.

mahdollisuus olla määrittelemättä ”pilaantuneita vesiä” edellyttäen, että ne määrittelevät koko alueensa nitraattien aiheuttamalle pilaantumiselle alttiiksi vyöhykkeeksi, vaikka veden nitraattipitoisuus litraa kohti koko tällä alueella ei ylittäisikään 50 mg: aa/l. Tästä päätelyn yhteisön lainsäätäjän säättäneen, että toimintaohjelma voidaan hyväksyä, vaikkei nitraattipitoisuus ylittäisikään 50 mg:n/l raja-arvoa ja vaikeivät nitraattijäämät olisikaan peräisin yksinomaan maataloudesta.

48. Koska direktiivin tarkoituksena kuitenkin on ”vähentää maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista”¹⁴ ja estää tällaisen pilaantumisen laajeneminen”¹⁵ ja ”edistää hyviä maatalouskäytäntöjä — [jotta jäsenvaltiot] voivat tulevaisuudessa varmistaa yleisen suojelutason kaikkien vesien pilaantumista vastaan”,¹⁶ on *välttämätöntä mutta riittävää*, että tämäntyyppinen pilaantuminen on osittain maatalouskäytäntöjen aiheuttamaa. Yhteisön lainsäätäjän näiden kahden tavoitteen saavuttamiseksi toimeenpanemilla yhteisillä toimintaohjelmilla pyritään ”kaikkien tyyppipitoisten lannoitteiden pintalevityksen rajoittamiseen ja erityisesti erityisten rajojen asettamiseen karjanlannan käytölle”¹⁷ ja tämä ”ihmisten terveyden ja elävien luonnonvarojen ja vesiekosysteemien suojelemiseksi”.¹⁸

49. Tästä seuraa, ettei pääasian kantajien ja NFU:n esittämää tulkintaa voida hyväksyä.

50. Jos hyväksyttäisiin tämä tulkinta, jonka mukaan ”pilaantuneiksi vesiksi” määriteltäisiin vain sellaiset makeat pintavedet, joissa yksinomaan maataloudesta peräisin oleva nitraattipitoisuus ylittäisi tai olisi vaarana, että se ylittäisi 50 mg/l, direktiivin 5 artiklan mukaisten toimintaohjelmien täytäntöönpano olisi mahdotonta aina silloin, kun maatalouden päästöt ovat lähestulkoon ainoita haitan aiheuttajia. On selvää, ettei pääasian kantajien ja NFU:n esittämä tulkinta näissä tapauksissa varmaankaan ole sovelias direktiivin 2 artiklan j kohdan mukaisessa pilaantumistilanteessa, sillä tällä tulkinnalla ei voitaisi varmistaa makeiden pintavesien suojelemista maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta, ja sillä puolestaan olisi vakavia seurauksia niin kansanterveyden kuin ympäristönkin kannalta. Toisin sanoen kyseinen tulkinta olisi ristiriidassa direktiivissä asetettujen tavoitteiden kanssa ja vähentäisi sen tehokkuutta.

51. Niin direktiivin tiettyjen säännösten sanamuodosta kuin sen tarkoituksestakin ilmenee, ettei yhteisön lainsäätäjä edellytä, että yli 50 mg:n/l nitraattipitoisuus olisi peräisin yksinomaan maataloudesta, mutta sen sijaan se vaatii, että tämäntyyppinen pilaantuminen aiheutuu osaksi maatalouskäytännöistä.

14 — Maanviljelijöiden katsotaan olevan pääasiallisesti vastuussa nitraattien aiheuttamasta pilaantumisesta (direktiivin 91/676/ETY viides perustelukappale). Ks. tältä osin raportti.

15 — Direktiivin 91/676/ETY kuudes perustelukappale ja sen 1 artikla.

16 — Direktiivin 91/676/ETY kahdeksas perustelukappale.

17 — Yhdestoista perustelukappale.

18 — Kuudes perustelukappale.

52. Kansallinen tuomioistuin pyytää yhteisöjen tuomioistuinta lisäksi täsmentämään, mikä on se maataloudesta peräisin olevien nitraattien osuus, jonka perusteella makeat pintavedet voidaan määritellä pilaantuneiksi vesiksi direktiivissä tarkoitettussa merkityksessä. Tarkemmin sanoen se kysyy, onko sellainen käytäntö, jonka mukaan pilaantuneiksi vesiksi määritellään vedet, joiden maatalouden tyyppiyhdistepäästöistä aiheutuva nitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja jotka "vaikuttavat huomattavasti" tähän pilaantumiseen, direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukainen.

53. Direktiivi ei sisällä mitään täsmällistä mainintaa, jonka perusteella tähän kysymykseen voitaisiin vastata suoraan. Vastaus on kuitenkin mahdollista antaa, kun huomataan, miten maataloudesta peräisin olevien nitraattien pilaamat vedet, pilaantumiselle alttiit vyöhykkeet ja tämäntyyppisen pilaantumisen torjuminen on määritelty toisiinsa nähden direktiivin 3 ja 5 artiklassa.

54. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa täsmennetään nimittäin, että makeat pintavedet on määriteltävä pilaantuneiksi vesiksi, jos niiden kokonaisnitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja jos tällaisen pilaantumisen ovat osaltaan aiheuttaneet maataloudesta peräisin olevat päästöt, joihin voidaan puuttua 5 artiklassa säädetyn pakollisin toimenpitein.

55. Lisäksi direktiivissä todetaan, että jäsenvaltioilla on tietty harkintavalta sekä määriteltäessä pilaantuneita vesiä¹⁹ että päätettäessä pakollisista toimenpiteistä, joihin on ryhdyttävä.²⁰ Tämän vuoksi katson, että käytäntö, jonka mukaan jäsenvaltio määrittelee pilaantuneiksi makeiksi vesiksi vedet, jotka sisältävät maataloudesta peräisin olevia tyyppiyhdistejäämiä, jotka "vaikuttavat huomattavasti" kokonaisnitraattipitoisuuteen, täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset.

56. Edellä esitetyn perusteella on siis todettava, että direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa mainituilla "pilaantuneilla makeilla pintavesillä" tarkoitetaan makeita pintavesiä, joiden kokonaisnitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja joissa tällaisen pilaantumisen ovat osaltaan aiheuttaneet maataloudesta peräisin olevat päästöt, joihin voidaan puuttua 5 artiklassa säädetyn pakollisin toimenpitein eli toteuttamalla toimenpiteitä, joiden avulla maataloudesta peräisin olevien nitraattien suoraan tai epäsuorasti aiheuttamaa pilaantumista voidaan vähentää tai ehkäistä. Näin ollen on katsottava, että käytäntö, jonka mukaan jäsenvaltio määrittelee pilaantuneiksi makeiksi vesiksi vedet, jotka sisältävät kokonaisnitraattipitoisuuteen "huomattavasti vaikuttavia" maataloudesta peräisin olevia tyyppiyhdistejäämiä, täyttää direktiivissä asetetut vaatimukset.

19 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta.

20 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 15 kohta.

Toinen kysymys

57. Koska direktiivin 3 artiklaa on tulkittava siten, että ”pilaantuneilla makeilla pintaveksillä” tarkoitetaan vesiä, joiden 50 mg/l ylittävä nitraattipitoisuus aiheutuu osin maataloudesta peräisin olevista tyyppihdistejäämistä, kansallinen tuomioistuin pyytää arvioimaan kyseisen säädöksen pätevyyttä omistusoikeuden suojan ja suhteellisuusperiaatteen sekä saastuttaja maksaa-periaatteen kannalta.

Omistusoikeuden suoja

58. Pääasian kantajat väittävät, että tällainen tulkinta aiheuttaa sen, että yksinoman maanviljelijöiden on vastattava muiden kuin maatalouden päästöjen aiheuttaman nitraattipitoisuuden alentamisesta johtuvista kustannuksista. Tästä syystä heidän omistusoikeuttaan on loukattu.

59. Yhteisöjen tuomioistuin on muun muassa asiassa Hauer 13.12.1979 antamassaan tuomiossa todennut,²¹ että omistusoikeus on yksi yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista.²²

60. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin katsonut, ettei tämä periaate muodosta ehdotonta oikeutta ja että omistusoikeus voidaan riistää sen haltijalta tai sen käyttöä voidaan rajoittaa edellyttäen, että ”rajoitukset tosiasiallisesti vastaavat niitä yleisen edun mukaisia tavoitteita, joihin yhteisö pyrkii, eikä niissä ole kyse tavoiteltuun päämäärään nähden suhteettomasta ja sietämättömästä näin taattuihin oikeuksiin puuttumisesta, jolla loukattaisiin niiden keskeistä sisältöä”.²³

61. Toimet, joilla omistusoikeus riistetään sen haltijalta, ovat toimia, joiden seurauksena tämä estyy käyttämästä omistusoikeuttaan ja joilla tämä oikeus luovutetaan lain sallimaan muuhun käyttöön (näin esimerkiksi pakkolunastuksessa). Toimet, joilla rajoitetaan omistusoikeuden käyttämistä, ovat toimia, joilla rajoitetaan osittain tämän oikeuden käyttöä (esimerkiksi kieltämällä tietentyypipisten kasvien istutus tai rajoittamalla maatalousmaan tuotantokapasiteettia).

62. Kansallinen tuomioistuin pyytääkin yhteisöjen tuomioistuinta arvioimaan direktiivin pätevyyttä omistusoikeuden kannalta siltä osin, kuin siinä edellytetään, että jäsenvaltiot laativat toimintaohjelmia ja ryhtyvät 5 artiklassa mainittuihin pakollisiin toimiin aina, kun makeiden pintavesien kokonaisnitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja kun maata-

21 — Asia 44/79 (Kok. 1979, s. 3727, 17 kohta).

22 — Ks. myös asia 265/87, Schröder, tuomio 11.7.1989 (Kok. 1989, s. 2237, 15 kohta).

23 — Ks. edellä alaviitteessä 22 mainittu asia Schröder, tuomion 15 kohta. Ks. myös asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, 78 kohta).

loudesta peräisin olevat typpiyhdistepäästöt ”vaikuttavat huomattavasti” tähän pitoisuuteen.

kannettaviksi (erityisesti lietelantasäiliöiden rakentamisen osalta), mutta myös omistajalle, joka ei ole viljelijä, voi aiheutua kustannuksia tämän maa-alueiden vuokratuoton pienentyessä (viljellyn maa-alan tuoton ja siis maataloustulon vähenemisen johdosta).

63. Minusta on selvää, että näin toimeenpannuilla toimintaohjelmilla rajoitetaan maanomistajan maankäyttöä, vaikkei niitä voidakaan pitää toimina, joilla maatalousmaan omistajalta riistetään tämän omistusoikeus.

66. Tutkikaamme nyt direktiivin 5 artiklalla luodun järjestelmän yhteensopivuutta omistusoikeuden suojan kanssa ensimmäisen kysymyksen yhteydessä mainituissa olosuhteissa.

64. Direktiivin 5 artiklan mukaisilla toimenpiteillä estetään maatalousmaan laajamittainen viljely ja rajoitetaan tehokkaan maatalouden harjoittamismahdollisuutta. Niillä rajoitetaan siis maatalousmaan omistajan omistusoikeutta tämän oikeuden käytön osalta. Lisäksi näistä toimenpiteistä seuraa lyhyellä aikavälillä se, että maan arvo laskee, kun maatalousmaan hehtaarikohtainen tuotto ja siis maataloustulo pienenevät.²⁴

67. Kuten edellä on nähty, näillä toimenpiteillä pyritään kansanterveyden suojeluun. Ne ovat näet pakollisia aina, kun ihmisten käyttöön tarkoitettulle vedelle asetettu 50 mg:n/l korkein sallittu nitraattipitoisuus ylittyy. On tuskin syytä epäillä, etteikö kyseessä olisi yleisen edun mukainen tavoite.

65. Kun direktiivin 3 artiklan 1 kohtaa, 5 artiklan 4 kohdan 1 alakohtaa ja liitettä III luetaan yhdessä, havaitaan, että näiden toimenpiteiden aiheuttamat taloudelliset kustannukset jäävät ensisijaisesti maanviljelijöiden

68. Tästä johtuen ensimmäinen edellytys, jonka mukaan rajoitusten on tosiasiaa vastattava yleisen edun mukaista yhteisön tavoitetta, täyttyy.

24 — Katson kuitenkin, että keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä hyvän maatalouskäytännön ohjeiden mukaisesti viljellyn maan arvo voi nousta laadukkaampien tuotteiden ja maan suojelun ansiosta (ks. muun muassa luonnonmukaisen viljelyn kehitys).

69. Mitä tulee sitten toiseen edellytykseen, on varmistettava, ettei näillä rajoituksilla ”puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä”.²⁵

70. Edellytys, jonka mukaan yhteisön lainsäätäjän puuttuminen ei saa olla suhteetonta eikä sitä voida tehdä tavalla, jota ei voida hyväksyä, näyttää mielestäni sekin täyttyvän.

71. Tältä osin on myös ilmeistä, että silloin, kun nitraattien aiheuttama pilaantuminen aiheutuu osaksi maatalouskäytännöistä, teho- ja maatalouden muiden terveydelle haitallisten viljelymenetelmien rajoittaminen kuuluu olennaisena osana yhteisön todelliseen ympäristönsuojelupolitiikkaan, jota yhteisöjen tuomioistuin pitää yhtenä yhteisön keskeisistä tavoitteista.²⁶

72. Lisäksi luonnonvarojen ja erityisesti vesivarojen suojelulla turvataan niin yleinen etu

kuin itse maanviljelynkin edut. Lainsäätäjän toimet eivät ole pelkästään toivottavia, vaan EY:n perustamissopimuksen 130 r artiklassa määrätyn yhteisen politiikan mukaisesti niitä myös edellytetään.

73. Mitä tulee edellytykseen, joka koskee ”toimenpiteen suhteellisuutta”, huomautettakoon vielä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä edellytys täyttyy, jos toimenpide ei vaikuta ”suhteettomalla tavalla tuottajien asemaan — — ja jos neuvosto ei ole ylittänyt harkintavaltaansa”.²⁷ Yhteisöjen tuomioistuimen arvio on tältä osin hyvin lähellä sitä tapaa, jolla tuomioistuin arvioi suhteellisuusperiaatteen noudattamista.

74. Koska käytettävissäni ei tämän asian osalta ole konkreettisia tietoja erityisestä toimintaohjelmasta tai kansallisten toimivaltaisten viranomaisten toteuttamien taikka harkitsemien toimenpiteiden sisällöstä,²⁸ yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti on mahdotonta tutkia, voidaanko näillä toimenpiteillä saavuttaa asetettu päämäärä ja pysyvätkö ne sen rajoissa, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi.²⁹

25 — Em. asia Schröder, tuomion 15 kohta. Ks. myös em. asia Saksa v. komissio, tuomion 78 kohta.

26 — Ks. mm. asia 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, tuomio 7.2.1985 (Kok. 1985, s. 531, 13 kohta); asia 302/86, komissio v. Tanska, tuomio 20.9.1988 (Kok. 1988, s. 4607, 8 kohta); asia C-284/95, Safety Hi-Tech, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4328, 64 kohta) ja asia C-341/95, Bettati, tuomio 14.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4359, 62 kohta).

27 — Asia C-306/93, SMW Winzerekt, tuomio 13.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5555, 24 kohta).

28 — Kuten olemme nähneet, näillä on harkintavaltaa toteutettavien toimenpiteiden suhteen.

29 — Ks. erityisesti em. asia Bettati, tuomion 56 kohta.

75. Pelkästään direktiivin 5 artiklan perusteella ei voida todeta sellaisia seikkoja, jotka saattaisivat vaikuttaa direktiivin pätevytyteen suhteellisuusperiaatteen kannalta.

78. Tämän vuoksi tilanteessa, jossa myös muut lähteet vaikuttavat pilaantumiseen, jäsenvaltiot voivat puuttua tähän vain muiden säädösten perusteella.³³

76. Tämän säännöksen 3 kohdan a ja b alakohdasta sekä sen 5 ja 6 kohdasta yhdessä luettuina selviää, että jäsenvaltiot on veloitettu laatimaan tieteellisesti tutkitun saastumistilanteen ja ympäristöolosuhteiden kannalta *tehokkaita*³⁰ ja *asianmukaisia*³¹ toimintaohjelmia kyseisen jäsenvaltion asianomaisilla alueilla.

79. On selvää, että direktiivin 5 artiklan nojalla toteutettavat toimenpiteet olisivat täysin *tehotomia*, jos niitä sovellettaisiin sellaiseen nitraattien aiheuttamaan pilaantumiseen, joka ei aiheudu maatalouskäytännöistä.

77. Kuten olemme jo havainneet, toteuttaa voidaan ainoastaan sellaisia toimenpiteitä,³² joilla pyritään rajoittamaan lannoitteiden käyttöä maataloudessa, mutta ei mitään muita sellaisia toimenpiteitä, joilla pyrittäisiin rajoittamaan muista lähteistä peräisin olevaa nitraattien aiheuttamaa pilaantumista.

80. Nämä toimenpiteet eivät myöskään olisi *asianmukaisia* tietyn jäsenvaltion alueella havaitun konkreettisen pilaantumistilanteen kannalta, jos sen jälkeen, kun ensin olisi todettu, että maataloudesta peräisin olevien tyyppiyhdisteiden määrä olisi mitätön, tilanteen parantamiseksi toteutetuilla toimenpiteillä olisi vielä haitallisempia vaikutuksia ympäristöön. Toisin sanoen jäsenvaltioita on muistutettava siitä, että niiden on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joilla saavutetaan asetettu päämäärä ilman, että mennään pitemmälle kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi, eli direktiivin 5 artiklan perusteella toteutetuissa toimenpiteissä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta.

30 — Direktiivin 5 artiklan 5 kohdassa säädetään, että "jäsenvaltioiden on — toteutettava osana toimintaohjelmia — lisätoimenpiteitä — jäsenvaltioiden on otettava näiden toimenpiteiden tai toimien valinnassa huomioon niiden *tehokkuus*". Saman säännöksen 6 kohdassa täsmennetään, että "jäsenvaltioiden on laadittava ja toteutettava asiaankuuluvia valvontaohjelmia — toimintaohjelmien *tehokkuuden* arvioimiseksi" (korostus tässä).

31 — Direktiivin 5 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetään, että "toimintaohjelmassa on otettava huomioon: a) saatavilla olevat tieteelliset ja tekniset tiedot"; saman säännöksen b alakohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on otettava huomioon ympäristöolosuhteet kyseisen jäsenvaltion asianomaisilla alueilla; direktiivin 5 artiklan 6 kohdassa mainitaan, että "jäsenvaltioiden on laadittava ja toteutettava *asiaankuuluvia* valvontaohjelmia" (korostus tässä).

32 — Direktiivin 91/676/ETY liite III.

33 — Esim. toimeenpanemalla direktiivissä 91/271/ETY mainittuja ohjelmia.

81. On siis todettava, että direktiivi täyttää "suhteellisuuden" vaatimukset eikä sillä rikota suhteellisuusperiaatetta.

82. Yhteisöjen tuomioistuimen arvioitaviksi toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, ettei direktiivin 5 artiklan 4 kohdan a alakohdalla loukata omistusoikeuden suojan keskeistä sisältöä eikä sillä merkittävästi estetä kyseisen oikeuden käyttöä. Tätä eivät pääasian kantajat väitäkään; he kritisoivat enintään omistusoikeutensa eri käyttötapojen rajoittamista.

83. Näin ollen direktiivin säännöksiä tutkitessa ei ole ilmennyt yhtään seikkaa, joka vaikuttaisi sen pätevyyteen, kun otetaan huomioon omistusoikeuden suoja.

Suhteellisuusperiaate

84. Pääasian kantajien mukaan tällaisen tulkinnan hyväksymisellä rikottaisiin suhteellisuusperiaatetta siitä syystä, että heidän vastatavikseen pannut taloudelliset ja rahalliset velvoitteet, jotka ovat suoraa seurausta siitä, että Britannian toimivaltaiset viranomaiset ovat määritelleet alueen pilaantumisen alttiiksi vyöhykkeeksi, eivät ole asianmukaisia eivätkä tarpeellisia direktiivissä asetetun päämäärän saavuttamiseksi.

85. Koska minulla ei ole käytettävissäni mitään tietoja kansallisen viranomaisen konkreettisesti toteuttamista toimenpiteistä tämän tapauksen osalta, on mahdotonta tutkia, ovatko sellaiset toimenpiteet, jotka kansallinen viranomainen on toteuttanut tai aikonut toteuttaa, yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutuneen suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

86. Kuten olen jo edellä todennut, pelkästään direktiivin 5 artiklaa tarkasteltaessa ei ilmene mitään sellaista, joka vaikuttaisi sen pätevyyteen suhteellisuusperiaatteen kannalta. Voin vain viitata edellä lausumaani.

Saastuttaja maksaa -periaate

87. Pääasian kantajat väittävät, että direktiivin 5 artiklassa säädettyjen toimenpiteiden toteuttamisella rikotaan perustamissopimuksen 130 r artiklassa määrättyä saastuttaja maksaa-periaatetta, koska makeiden pintavesien nitraattien aiheuttama pilaantuminen ei johdu yksinomaan maatalouskäytännöistä.

88. Saastuttaja maksaa -periaate lisättiin perustamissopimukseen siihen vuonna 1985 tehtyjen muutosten yhteydessä. Komission 9.9.1985 Luxemburgissa alkaneessa hallitus-

tenvälisessä kokouksessa esittämä alkupe-
räinen ehdotus oli muotoiltu seuraavasti:
”pilaantumisvaaran aiheuttajan tai saastuttajan
on pääsääntöisesti vastattava ennaltaehkäi-
systä tai vahinkojen korvaamisesta aiheutu-
neista kuluista”.

89. Muutetussa sopimusmääräyksessä, josta
tuli perustamissopimuksen 130 r artiklan
2 kohta, todetaan, että tämä periaate on yksi
niistä, joille yhteisön ympäristöpolitiikka
perustuu.

90. Siinä määrätään, että ”yhteisön ympäris-
töpolitiikalla pyritään suojelun korkeaan
tasoon yhteisön eri alueiden tilanteiden eri-
laisuus huomioon ottaen. Yhteisön ympäris-
töpolitiikka perustuu ennalta varautumisen
periaatteelle sekä periaatteille, joiden mukaan
ennalta ehkäiseviin toimiin olisi ryhdyttävä,
ympäristövahingot olisi torjuttava ensisijai-
sesti niiden lähteellä ja saastuttajan olisi mak-
settava”.

91. Kysymystä siitä, noudatetaanko riidan-
alaisilla toimenpiteillä saastuttaja maksaa
-periaatetta, on siis tarkasteltava ottaen huo-
mioon yhteisön lainsäätäjälle 130 r artiklassa
annettu toimivalta.

92. Tällä periaatteella on kaksi puolta.

93. Tämä periaate edellyttää, että yksin saas-
tuttaja vastaa sekä saastuneen ympäristön
ennalleen saattamisesta³⁴ että ennaltaehkäi-
sevän politiikan toimeenpanemisesta aiheutu-
vista kustannuksista.³⁵

94. Periaatetta voidaan siis soveltaa eri
tavoin.³⁶

95. Sitä voidaan soveltaa jälkikäteen tai ennal-
taehkäisevästi ennen vahingon ilmenemistä.
Tällöin pyritään välttämään sitä, että ihmisen
toiminta vahingoittaa ympäristöä. Tässä yh-
teydessä toteutetuilla lainsäädäntötoimilla voi-
daan luoda järjestelmä, jolla arvioidaan tiet-
tyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden
ympäristövaikutuksia. Tiettyjen julkisten ja
yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten
arvioinnista 27 päivänä kesäkuuta 1985

34 — Ks. Thieffry, P., "La responsabilité civile du pollueur: les
projets communautaires et la convention du Conseil de
l'Europe", *Gazette du Palais*, 5.8.1993, s. 965.

35 — Ks. Duren, J., "Le pollueur-payeur: l'application et l'avenir
du principe", *Revue du Marché Commun*, nro 305, maa-
liskuu 1987, s. 144 tai *Jurisdicteur*, kohta "Environnement".

36 — Ks. em. Duren, J.

annetun neuvoston direktiivin 85/337/ETY³⁷ 2 artiklassa säädetäänkin, että jäsenvaltioiden on toteutettava ”kaikki tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ennen luvan myöntämistä arvioidaan niiden hankkeiden vaikutukset, joilla etenkin laatunsa, kokonsa tai sijaintinsa vuoksi todennäköisesti on merkittäviä ympäristövaikutuksia”. Samoin direktiivin 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on laadittava erityisiä toimintaohjelmia, joilla pyritään etenkin estämään vastaisuudessa maatalouslähteistä peräisin olevien nitraattien suoraan tai välillisesti aiheuttamaa vesien pilaantumista (esimerkiksi lantalietesäiliöitä rakentamalla).

96. Saastuttaja maksaa -periaatetta voidaan soveltaa myös ympäristölle aiheutuneen vahingon ilmenemisen jälkeen. Vahingollisten seurausten aiheuttajan on tällöin korjattava vahinko tai kannettava näistä vahingoista aiheutuneet kustannukset. Näin jätteistä annetun ensimmäisen neuvoston direktiivin³⁸ 11 artiklan mukaan ”saastuttaja maksaa” -periaatteen mukaisesti jätteistä huolehtimisen kustannuksista, joista vähennetään mahdollinen hyödyntäminen, vastaa:

— jätteen haltija, joka antaa jätteen keräilijälle tai 8 artiklassa tarkoitetun yrityksen haltuun,

— ja/tai jätteen aiemmat haltijat tai valmistaja, jonka tuotteesta jäte on peräisin”.

97. Lopuksi tämä periaate voi esiintyä vielä siinäkin muodossa, että saastuttajalle annetaan maksua vastaan lupa harjoittaa saastuttavaa toimintaa. Tästä on kyse silloin, kun ilmaa saastuttavista polttoaineista kannettava vero peritään polttoaineen käyttäjiltä.

98. Käsiteltävänä olevassa tapauksessa katson, että direktiivin 5 artiklaa on tulkittava siten, että siinä edellytetään, että jäsenvaltiot asettavat maanviljelijöiden kannettaviksi vain ne kustannukset, joita aiheutuu sellaisista laitoksista, joiden avulla maatalouslähteistä peräisin olevaa nitraattien aiheuttamaa pilaantumista voidaan vähentää tai joiden avulla se voidaan estää, mutta ei muita kuluja. Tämä tulkinta on tiukasti saastuttaja maksaa -periaatteen mukainen.

99. Edellä esitetystä seuraa, että toista kysymystä tarkasteltaessa ei ole ilmennyt sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat direktiivin pätevyyteen.

37 — EYVL L 175, s. 40.

38 — 15.7.1975 annettu direktiivi 75/442/ETY (EYVL L 194, s. 39).

Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyistä syistä ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa seuraavalla tavalla High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Divisionin (Yhdistynyt kuningaskunta) esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin:

- 1) Vesien suojelemisesta maataloudesta peräisin olevien nitraattien aiheuttamalta pilaantumiselta 12 päivänä joulukuuta 1991 annetun neuvoston direktiivin 91/676/ETY 3 artiklan 1 kohdassa mainituilla "pilaantuneilla makeilla pintavesillä" tarkoitetaan erityisesti juomaveden valmistukseen käytettyjä tai siihen tarkoitettuja makeita pintavesiä, joiden kokonaisnitraattipitoisuus ylittää 50 mg/l ja joissa tällaisen pilaantumisen ovat osaltaan aiheuttaneet maataloudesta peräisin olevat päästöt, joihin voidaan puuttua 5 artiklassa määrätyn pakollisin toimenpitein.

Käytäntö, jonka mukaan jäsenvaltio määrittelee pilaantuneiksi vesiksi sellaiset makeat pintavedet, jotka sisältävät kokonaisnitraattipitoisuuteen "huomattavasti vaikuttavia" maataloudesta peräisin olevia typpiyhdistejäämiä, täyttää direktiivissä 61/676/ETY asetetut vaatimukset.

- 2) Ennakkoratkaisukysymyksiä tutkittaessa ei esille ole tullut sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat direktiivin 91/676/ETY pätevyYTEEN.